

Hanna Suchocka

**KILKA UWAG Z OKAZJI 13. ROCZNICY  
PODPISANIA KONKORDATU POMIĘDZY  
STOLICĄ APOSTOLSKĄ A POLSKĄ**

Instytucja konkordatu w drugiej połowie XX wieku przechodziła swoistą ewolucję. Jak podkreśla się w literaturze włoskiej, w okresie Soboru Watykańskiego II wydawało się, że konkordat jako instrument wzajemnych stosunków instytucjonalnych pomiędzy Kościołem i Państwem przechodzi do historii. Było to jakby tym bardziej uzasadnione, że podczas samych debat Soboru Watykańskiego wokół konkordatu panowało milczenie. Równocześnie jednak dochodziły głosy zwracające uwagę na potrzebę zachowania instytucji konkordatowej, albowiem ta forma pozwalała na regulację tradycyjnej materii prawa publicznego, tj. prawa „zewnątrznego” Kościoła. Wobec tak rozprzestrzeniającego się przekonania, już w trakcie trwania Soboru Watykańskiego, a jeszcze wyraźniej w latach następnych, rozwinęła się silna aktywność konkordatowa, która trwała przez cały pontyfikat Pawła VI i znalazła swój wyraz w zawarciu ponad 30 porozumień konkordatowych<sup>1</sup>. Wyrażane zatem niekiedy poglądy, że Sobór Watykański wprowadzając tak zasadnicze reformy Kościoła doprowadził także do zerwania z bardzo tradycyjną – i jak niektórzy podkreślali – przejętą z innej epoki instytucją konkordatu, nie były uzasadnione i te oczekiwania nie spełniły się.

Na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, w związku z rozpadem bloku radzieckiego, otwarła się nowa przestrzeń dla umów konkordatowych. Konkordaty uzyskały swoje miejsce w Państwach demokratyzujących się. Być może wydawać się to niektórym paradoksalne, ale właśnie porozumienia zawierane ze Stolicą Apostolską stały się jednym z sygnałów procesu demokratyzacyjnego Państw Europy Środkowej i Wschodniej. Forma, która przez część polityków uznana została za

---

<sup>1</sup> D. Arru, *La Pratica concordataria posteriore agli accordi di villa Madama*, „La Sapienza Editrice Roma” 2002, s. 3-5.

przynależną już tylko do historii, stała się jednym ze znaków przemian. Na rewitalizację instytucji konkordatu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej wpływ miały dwie zasadnicze przesłanki: jedna o charakterze bardziej symbolicznym, druga – prawna. Gdy idzie o pierwszą przesłankę, to jedynym z ważnych aspektów renesansu konkordatu był powrót do tradycji. W początkowym okresie transformacji ten element powrotu do przeszłości był bardzo ważny, pozwalał bowiem przywołać symbole i znaki czasu z okresu przedkomunistycznego, w którym Państwa te korzystały z niezależności i autonomii w zawieraniu porozumień. Powrót do instytucji konkordatu nastąpił w tej części Europy, która przez przeszło 40 lat nie była włączona ani w spory dotyczące treści konkordatu, ani w dyskusje na temat celowości dalszego istnienia tej formy umów międzynarodowych. Stąd być może, spory wokół konkordatu w nowych państwach wybuchały z nową siłą i obudziły pewne archetypy myślenia o tej formie traktatu międzynarodowego. Niezależnie od tego, okazało się i świadczy o tym dobitnie cały proces transformacji, że to właśnie konkordat stał się jednym z ważnych elementów wskazujących na zachodzące w tej części Europy przemiany. Jest on ściśle powiązany z procesem myślenia o prawach człowieka, roli jednostki, jej usytuowaniu w społeczeństwie, wolności religijnej i gwarancji wolności sumienia i wyznania<sup>2</sup>.

Dyskusje o potrzebie zawierania konkordatów, o odnowieniu tej formy i o treści takiej umowy toczyły się równolegle z dyskusjami na temat tworzenia nowych konstytucji i ustawienia na nowo relacji nie tylko wewnątrz państwa, ale także na zewnątrz z innymi podmiotami międzynarodowymi. Szczególną rolę odegrała tutaj także dyskusja na temat systemu źródeł prawa, w tym zwłaszcza usytuowania umowy międzynarodowej w tym systemie. Doświadczenie minionych lat systemu autorytarnego, w którym wszystko zależne było od woli konkretnej władzy, w tym także kształt przyrodzonych jednostce wolności osobistych, wyrobił silne przekonanie o potrzebie podporządkowania prawa wewnętrznego prawu międzynarodowemu.

Drugą przyczyną odwołania się do formy konkordatu była potrzeba określenia na nowo stosunków między Państwem a Kościołem i to w sposób odmienny, aniżeli to miało miejsce do tej pory. I ta potrzeba odnosiła się nie tylko do treści, ale także do formy, w jakiej nowa regulacja miała nastąpić. Poszukiwano bardziej trwałej formy określenia stosunków wzajemnych pomiędzy tymi dwoma wspólnotami, aniżeli tylko forma ustawy, która mogłaby być jednostronnie przez państwo zmieniona. Umowa międzynarodowa, jak zakładano, będzie lepiej odpowiadać tym oczekiwaniom. W odniesieniu do polskiego konkordatu wypowiedział się w tej kwestii jeden z jego sygnatariuszy – minister spraw zagranicznych K. Skubiszewski, stwierdzając, że dla regulacji „materii konkordatowych” ustawa nie wystarcza. „Poprzez ustawę realizuje się przewaga państwa. Umowa międzynarodowa natomiast, taka jak konkordat, stabilizuje prawo, zabezpiecza je przed koniunkturalnymi zmianami...” Stwierdził też bardzo stanowczo, „że dziś żadna suwerenność ustawodawcza w oderwaniu od prawa wyższego nie istnieje. Głoszenie omnipotencji Państwa, także prawodawczej,

---

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat: H. Suchocka, *Rola konkordatu w procesie normalizacji stosunków między Państwem a Kościołem w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Religia i wolność religijna w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie integracji europejskiej*, red. J. Krukowski, Lublin 2004.

prowadzi na niebezpieczne manowce [...] Państwo podlega prawu międzynarodowemu. Prawo to ma moc wyższą niż ustawy”<sup>3</sup>.

Droga do ostatecznego ratyfikowania konkordatu była długa i trudna. Od początku prac nad konkordatem pojawiały się głosy przeciwne przyjęciu formy konkordatu. Argumentowano, że jest to umowa międzynarodowa, która dotyczy stosunków wewnętrznych Państwa i w tym sensie wystarczająca jest forma ustawy. Argumentacja zawarta w takich wypowiedziach negowała w ogóle wypracowaną przez wieki instytucję konkordatu, jako szczególnej umowy międzynarodowej zawieranej przez Stolicę Apostolską i inne państwo. Jak słusznie pisze ks. J. Krukowski, że źródłem takich kontrowersji jest brak zrozumienia natury konkordatu. Instytucja ta wypracowana jeszcze w średniowieczu, przeszła znaczną ewolucję zarówno co do formy, jak i przedmiotu umowy, i weszła na trwałe do kultury państw europejskich<sup>4</sup>.

W wyniku ścierania się różnych opinii, przeważało w ostateczności stanowisko rozpoczęcia formalnych rozmów w sprawie zawarcia konkordatu. Stało się to w końcu 1992 r. Reprezentantem rządu polskiego w tych rozmowach był minister spraw zagranicznych, a ze strony Stolicy Apostolskiej nuncjusz apostolski w Polsce. Negocjacje toczyły się na podstawie dokumentu przedłożonego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Negocjacje toczyły się w sprawie i umowa była gotowa do podpisania w maju 1993 r. Wyjaśnienie jeszcze kilku spraw spowodowało przesunięcie tego terminu i umowa konkordatowa podpisana została w lipcu 1993 r. Ponieważ podpisanie nastąpiło po rozwiązaniu parlamentu i w okresie poprzedzającym kampanię wyborczą do parlamentu, była to doskonała okazja do wykorzystania tego faktu w kampanii wyborczej. Uruchomiono wszystkie argumenty demagogiczne, „strasząc” społeczeństwo konkordatem. W atmosferze kampanii wyborczej trudno jednak było przebić się z argumentami rzeczowymi. Wprowadziło to sporo zamieszania, a zarazem, w związku z przejęciem rządów przez ugrupowania lewicowe, zablokowało proces ratyfikacji konkordatu na 5 lat.

Konkordat mógł zostać ratyfikowany dopiero po kolejnych wyborach, w wyniku kolejnej zmiany rządów. Wymiana dokumentów ratyfikacyjnych miała miejsce w Watykanie wiosną 1998 r.

Konkordat polski odegrał szczególną rolę. I nie sędzę, aby takie stwierdzenie mogło być pewną oceną na wyrost. Niektórzy nazywają go nawet pionierskim. Niewątpliwie, ze względu na datę jego zawarcia, taka ocena może być uzasadniona. Była to przecież pierwsza z umów tego typu w tej części Europy po 1990 r. Czy można nazwać go modelowym, gdy idzie o treść? Na pewno tak. M. Przeciszewski w tekście poświęconym 10. rocznicy polskiego konkordatu przypomina: „Dzięki podpisanemu 10 lat temu Konkordatowi ze Stolicą Apostolską, Polska przyjęła normalne, obowiązujące w demokratycznym świecie standardy relacji między Państwem a Kościołem”<sup>5</sup>. Podpisanie tego konkordatu wymagało przełamania stereotypów i wymagało, co wykazała zwłaszcza późniejsza kampania wokół jego ratyfikacji, przełamania bariery uprzedzeń wokół duszpasterskiej i społecznej roli Kościoła,

<sup>3</sup> *Jak się pisze konkordat*, z K. Skubiszewskim, sygnatariuszem konkordatu, rozmawia K. Mroziewicz, „Polityka” 1994, nr 26, s. 3.

<sup>4</sup> J. Krukowski, *Natura umowy konkordatowej*, „Słowo. Dziennik Katolicki” 1994, nr 18, s. 6-8.

<sup>5</sup> Komentarz redakcyjny, „Wiadomości KAI” 2003, nr 30, s. 3.

w katolickim w większości społeczeństwie. Debata wokół konkordatu, a zwłaszcza wokół różnic dotyczących instytucji kanonicznych i świeckich, wymagała także przełamywania obiegowych poglądów będących efektem propagandy ideologicznej minionego okresu. Ta dyskusja – niejednokrotnie, a raczej najczęściej dość agresywna – wymagała konsekwentnego tłumaczenia różnic pomiędzy dwoma porządkami cywilnymi i świeckimi oraz roli Stolicy Apostolskiej jako podmiotu prawa międzynarodowego. W społeczeństwie, w którym tyle się mówiło o rozdziale Kościoła od Państwa i o rozdziale materii obu tych wspólnot, dyskusja wokół konkordatu wykazała, jak wiele jest wokół tego niezrozumienia. Jak często instytucję typowo świecką (jaką jest np. rozwód) chce się nanosić na konstrukcję wyznaniową, co oczywiście musiało prowadzić do nieporozumień i w konsekwencji do niezrozumienia całości rozwiązań konkordatowych w sprawie zawierania małżeństw.

W przypadku polskiego konkordatu ważna była także nazwa. Odgrywała ona istotną rolę właśnie, jako symbol przemian, ale zarazem powrotu do przerwanej tradycji. Z punktu widzenia prawa użycie nazwy konwencja, co niekiedy postulowano, było możliwe. Użycie jednak nazwy konkordat sytuowało Polskę mocno w tradycji państwa konkordatowego i wskazywało na różnicę, także dotyczącą tego konkretnego porozumienia, w porównaniu z każdą inną konwencją międzynarodową.

Konkordat polski zawiera w swej treści materie, które stanowią istotę porozumienia nazwanego konkordatem. Z jednej strony, reguluje on problemy dotyczące stosunków wzajemnych pomiędzy dwoma podmiotami międzynarodowymi, jakimi są Państwo i Stolica Apostolska, a z drugiej kwestie związane ze stosunkiem Państwa i Kościoła, religii, małżeństwa<sup>6</sup>.

Dyskusja na temat ratyfikacji polskiego konkordatu toczyła się równocześnie z dyskusją na temat konstytucji. I myślę, że obie te dyskusje wzajemnie się uzupełniały. Zawarte w konkordacie podpisanym, choć nie ratyfikowanym, postanowienia niewątpliwie wpływały na kształt myślenia konstytucyjnego, dotyczącego regulacji stosunków wzajemnych między Państwem a Kościołem. Jednym zaś z kluczowych punktów tej dyskusji stało się zdefiniowanie i określenie na nowych zasadach wzajemnych relacji pomiędzy Państwem a Kościołem. Osią tej dyskusji stała się zasada rozdziału Kościoła od Państwa, zasada – sztandar, obowiązująca przez 40 lat poprzedniego systemu. Zasada, która stanowiła podstawę nie tyle modelowego rozdzielania obu materii, kościelnej i świeckiej, ile do realizacji polityki dominacji nad Kościołem, poprzez wykorzystywanie instrumentów charakterystycznych dla tamtej epoki, łącznie z całym systemem zgód państwowych i kontroli państwa wobec działań kościelnych, a więc także w tej sferze, która modelowo powinna być, zgodnie z zasadą rozdziału, wolna od ingerencji Państwa. Z tego też względu tak kluczowym w dyskusji zarówno wokół konkordatu, jak i wokół konstytucji stało się samo słowo „rozdział”. Cała negatywna praktyka minionego okresu została właśnie związana z tą zasadą, z tym konkretnym słowem. Stąd zmiana stosunków pomiędzy Państwem a Kościołem, odstąpienie od tej zdeformowanej, także w stosunku do słowa „rozdział”, praktyki, wymagało przyjęcia innej zasady jako podstawy stosunków wzajemnych.

---

<sup>6</sup> H. Suchocka, *Konkordat polski z 1993 r.*, „Przegląd Powszechny” 1994, nr 9, s. 155-176.

Zasadę tę zawierała soborowa Konstytucja Duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym *Gaudium et spes*. Sobór Watykański II nie opowiadając się za taką czy inną formą umowy zwanej konkordatową, wypowiedział się w kwestii zasady podstawowej, na jakiej budowane są stosunki między Państwem a Kościołem, uznając, „że wspólnota polityczna i Kościół są, każde na własnym terenie, od siebie niezależne i autonomiczne. Jednak i wspólnota polityczna, i Kościół, choć z różnego tytułu, służą osobistemu i społecznemu powołaniu tych samych ludzi. Służbę tę będą mogli pełnić dla dobra wszystkich tym skuteczniej, im lepiej prowadzić będą ze sobą zdrową współpracę, uwzględniając także okoliczności miejsca i czasu”<sup>7</sup>.

Wzorce dla przyjęcia odmiennej niż dotychczasowa zasada istniały także w innych państwach demokratycznych, w państwach, które mogły być dla nas modelowe, albowiem były członkami wspólnot międzynarodowych i sygnatariuszami międzynarodowych konwencji dotyczących praw człowieka. Wystarczy tu wymienić chociażby Włochy. Rozwiązania włoskie mogły stanowić i w rezultacie stanowiły wzór do konstruowania, w naszych warunkach, nowej zasady określającej stosunki wzajemne między Państwem i Kościołem. I taka zasada, zrywająca z negatywnymi konotacjami systemu poprzedniego, została w konkordacie przyjęta. Art. 1 konkordatu polskiego stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska potwierdzają, że Państwo i Kościół katolicki są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego”<sup>8</sup>.

Tekst tego artykułu miał istotny wpływ na przyjęty 4 lata później odpowiedni przepis w konstytucji polskiej. Konkordat jednak w momencie uchwalenia konstytucji nie był jeszcze ratyfikowany. Przyjęcie natomiast konstytucji w drodze referendum w 1997 r., z podobnie brzmiącym przepisem, a mianowicie, że „stosunki między Państwem a Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego”<sup>9</sup>, stwarzało z kolei dobrą podstawę na rzecz ratyfikacji konkordatu.

Ta konstrukcja spotykała się z oceną krytyczną przeciwników konkordatu. Twierdzono bowiem, że nie można na tej samej płaszczyźnie stawiać Państwa i Kościoła. Zwolennicy takiej tezy postrzegali Kościół w kategoriach jednej z organizacji społecznych, która nie może być autonomiczna w ramach suwerennego państwa. Ale to właśnie forma umowy międzynarodowej stwarza możliwości do przyjęcia takiej konstrukcji. To Stolica Apostolska, jako podmiot szczególny, zawiera umowę międzynarodową, która także w szczególny sposób dotyka spraw wewnętrznych. Stolica Apostolska zawierając umowę międzynarodową, działa jako strona umowy na własne konto, ale ustala także prawa i obowiązki wynikające z takiej umowy dla Kościoła lokalnego. Ze względu na te specyficzne materie, które stanowią istotę każdej umowy ze Stolicą Apostolską, o których wspominałam wyżej, jak nauczanie religii, finansowanie uczelni katolickich, zawieranie małżeństw, a zatem materie stanowiące substancję prawa wewnętrznego, można było w dyskusjach konkordatowych spotkać krytyczne

<sup>7</sup> GS 76, [w:] *Sobór Watykański II*, Poznań 2002, s. 592.

<sup>8</sup> J. T. Martin de Agar, *Raccolta di Concordati 1950-1999*, Libreria Editrice Vaticana 2000, s. 683.

<sup>9</sup> Por. art. 25 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.

poglądy o zbyt głębokim wkraczaniu tej umowy w prawo wewnętrzne. Tego typu poglądy oparte były na koncepcji dualizmu źródeł prawa, koncepcji, która została w zasadzie całkowicie zarzucona, m.in. w związku z rozwojem współczesnego prawa traktatowego, dynamicznym rozwojem konwencji organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza całą zarówno uniwersalną, jak i regionalną koncepcją praw człowieka. W warunkach współczesnych dominującą stała się monistyczna koncepcja źródeł prawa wewnętrznego, tzw. koncepcja inkorporowania prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego, a nie transformacji umowy międzynarodowej poprzez ustawy do prawa wewnętrznego. Konkordat, co chcę podkreślić z całą mocą, otwiera nowy rozdział i tym samym nadaje nowy wymiar stosunkom Państwo-Kościół.

Ojciec Święty akcentował bardzo mocno znaczenie polskiego konkordatu, podczas wręczania listów uwierzytelniających przez Ambasadora RP w dniu 3 grudnia 2001 r. Powiedział wówczas, że „możliwości aktywnego zaangażowania na rzecz narodowego dobra stworzyło Kościołowi podpisanie w roku 1993 konkordatu i późniejsza jego ratyfikacja. Wbrew opinii sceptyków okazało się, że konkordat nie tylko przyczynił się do polepszenia współdziałania Kościoła i organów państwowych dla dobra wspólnego i dla polepszenia wolności osób i społeczności, ale również stał się narzędziem ekumenicznym w stosunku do innych Kościołów i wspólnot wyznaniowych w Polsce”. Ojciec św. powtarzał tę swoją myśl o znaczeniu konkordatu wielokrotnie podczas spotkań z przedstawicielami najwyższych władz państwowych. Tym samym Ojciec św. dokonał niezwykle skrótowej, ale jakże trafnej oceny roli konkordatu w normalizacji stosunków między Państwem a Kościołem. Konkordat stworzył podstawy do normalizacji, które przekraczały wąskie relacje tylko między Kościołem katolickim a Państwem.